Vergaderjaar 2015–2016

32 140 Herziening Belastingstelsel

Nr. 27 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2016

Tijdens de plenaire behandeling van de Novelle op het Belastingplan 2016 op 15 december 2015 in uw Kamer heb ik een reactie op de CPB-notitie met de doorrekening van de standaardkoopkracht van voorbeeldhuishoudens[1] toegezegd (Handelingen I 2015/16, nr. 14, item 4). Tevens heb ik tijdens de plenaire behandeling van het belastingplan in de Eerste Kamer op 21 december 2015 toegezegd deze brief ook naar de Eerste Kamer te sturen (Handelingen I 2015/16, nr. 14, item 4).

In de notitie van het CPB waar een reactie op is gevraagd, is op verzoek van verschillende politieke partijen de belastingdruk en het (gestandaardiseerd) beschikbaar inkomen van verschillende (aangeleverde) voorbeeldhuishoudens met kinderen berekend.

In deze brief zal ik eerst de uitkomsten van de doorrekening van het CPB bespreken. Ik zal stilstaan bij het gestandaardiseerd inkomen van verschillende huishoudens, waarna ik specifiek zal ingaan op het verschil in belastingdruk tussen eenverdiener- en tweeverdienerhuishoudens.

CPB doorrekening standaardkoopkracht voorbeeldhuishoudens

In de CPB-notitie is – voor door de kamer aangedragen voorbeelden – het traject van het bruto-inkomen naar het beschikbaar inkomen van verschillende huishoudens met kinderen voor uiteenlopende inkomensniveaus doorgerekend. Naast het beschikbaar inkomen wordt voor deze huishoudens ook de belastingdruk gepresenteerd. Het CPB presenteert de uitkomsten voor de tweeverdieners apart van die van de alleenstaande ouders en eenverdieners, omdat tweeverdieners doorgaans hogere huishoudinkomens hebben doordat beide partners een inkomen verdienen. Door de gekozen methodiek met concrete voorbeelden zijn de uitkomsten relatief eenvoudig te interpreteren. Een nadeel is dat de gekozen voorbeelden niet representatief zijn voor grote groepen

[1] CPB (2015), *Doorrekening standaardkoopkracht voorbeeldhuishoudens,* 23-10-2015

kst-32140-27
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

huishoudens. Zo maken werkende tweeverdieners en alleenstaande ouders in de door het CPB doorgerekende voorbeelden geen gebruik van kinderopvang en gemeentelijke regelingen. Juist tweeverdieners zullen in de praktijk vaak wel gebruik maken van kinderopvang. In de CPB-notitie wordt het koopkrachtbeeld van de voorbeeldhuishoudens in eerste instantie weergegeven zonder rekening te houden met de woonsituatie (koop of huur). Vervolgens wordt ook het specifieke beeld voor huurders berekend. In deze brief zal ik mij focussen op het generieke beeld (geen specifieke woonsituatie).

Gestandaardiseerd inkomen

Het CPB presenteert in de notitie het gestandaardiseerd inkomen van verschillende huishoudtypes. Dit is het beschikbaar inkomen gecorrigeerd voor de schaalvoordelen van de omvang bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding, middels equivalentiefactoren[2]. In tabel 1 zijn de uitkomsten van de CPB-doorrekening met betrekking tot het gestandaardiseerd inkomen van verschillende huishoudtypes met verschillende inkomens weergegeven. Te zien is dat het gestandaardiseerd inkomen van een alleenstaande ouder op alle vergeleken inkomensniveaus hoger is dan die van een eenverdiener. Een van de oorzaken hiervan is dat in een eenverdienerhuishouden het inkomen gedeeld wordt door meer personen dan in het geval van een alleenstaande ouder. Daarnaast heeft de alleenstaande ouder recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting en een extra toeslag bovenop het kindgebonden budget. De inkomensafhankelijke combinatiekorting is een heffingskorting voor alleenstaande werkenden en minstverdienende partners met jonge kinderen, met als doel deze mensen te stimuleren (meer) te gaan werken. De extra toeslag bovenop het kindgebonden budget is een toeslag specifiek voor alleenstaande ouders. Het is mede vanwege deze alleenstaande-ouderkop dat het lonend is voor een alleenstaande ouder om vanuit de bijstand te gaan werken tegen minimumloon. Doordat er in het Nederlandse belastingstelsel specifieke instrumenten als de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de extra toeslag op het kindgebonden budget bestaan, gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie, is het lonend voor de alleenstaande ouder om aan het werk te gaan. Zonder dit beleid zou de alleenstaande ouder te maken krijgen met een flinke armoedeval, waardoor zij er in besteedbaar inkomen op achteruit zouden gaan als zij aan het werk zouden gaan.

Om een volledig beeld te krijgen van de beschikbare inkomens van de verschillende huishoudtypes zouden ten opzichte van de berekening van het CPB eigenlijk ook de netto kosten van de kinderopvang meegenomen moeten worden. Een substantiële kostenpost voor alleenstaande ouders en tweeverdieners blijft nu immers buiten beschouwing (de netto kosten voor kinderopvang komen in de gekozen voorbeelden al snel op € 2.000 tot € 4.000 per jaar). Echter was het verzoek van verschillende politieke partijen aan het CPB om een doorrekening van het beschikbaar inkomen en de belastingdruk voor verschillende huishoudens te maken, die geen gebruik maken van kinderopvang.

Voor de tweeverdiener gebruikt het CPB andere inkomensklassen. Dit omdat het gestandaardiseerd inkomen van tweeverdienerhuishoudens doorgaans hoger ligt dan dat van eenverdienerhuishoudens en alleenstaande ouders. Zo is het in de door het CPB doorgerekende voorbeelden niet mogelijk om als tweeverdieners een huishoudinkomen op WML-niveau te hebben omdat verondersteld is dat de meestverdienende partner vijf dagen werkt en de minstverdienende partner drie dagen. De

[2] CBS (2004), *Equivalentiefactoren 1995–2000: methode en belangrijkste uitkomsten,* 16-06-2004

gestandaardiseerde inkomens van tweeverdienerhuishoudens zijn dan ook niet goed te vergelijken met de gestandaardiseerde inkomens van eenverdienerhuishoudens en alleenstaande ouders.

Tabel 1. Het gestandaardiseerde inkomen van verschillende huishoudtypes met verschillende inkomens (x 1.000 euro)

	WML	Modaal	1,5x Modaal
Alleenstaande ouder	17,3	22,3	27,3
Eenverdiener	11,5	14,4	18,5
	WML + 0,5x WML	**Modaal + 0,5x Modaal**	**1,5x Modaal + 0,75x Modaal**
Tweeverdieners	15,3	22,7	30,5

Belastingdruk eenverdiener vergeleken met alleenstaande ouder

Uit het onderzoek van het CPB blijkt dat de belastingdruk voor alleenstaande ouders en eenverdieners met lage inkomensniveaus (minimumloon of lager) negatief is. Het besteedbaar inkomen van deze huishoudens is hoger dan het bruto inkomen. Dit komt doordat de te betalen belasting lager is dan het bedrag aan toeslagen dat deze huishoudens ontvangen. De belastingdruk voor een eenverdiener met twee kinderen en een inkomen op minimumloonniveau is ongeveer -8%. Voor een alleenstaande ouder met twee kinderen en een inkomen rond het minimumloon is de belastingdruk ongeveer -29%. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat een alleenstaande ouder recht heeft op inkomensafhankelijke combinatiekorting en een extra toeslag bovenop het kindgebonden budget. De eenverdiener heeft deze voordelen niet.

Rond het modale inkomensniveau is de belastingdruk positief. Er blijft een verschil in belastingdruk tussen de alleenstaande ouder en eenverdienergezinnen doordat alleenstaande ouders ook rond dit inkomensniveau nog (fiscale) voordelen genieten die een eenverdiener niet heeft. Uitgaande van een modaal inkomen en twee kinderen is de belastingdruk voor een eenverdiener 26% en voor een alleenstaande ouder 8%. Bij een inkomens boven modaal nemen de verschillen in belastingdruk tussen de alleenstaande ouder en eenverdieners af. Bij anderhalf keer modaal is de belastingdruk voor een alleenstaande ouder met twee kinderen ongeveer 25% en die voor een eenverdiener met twee kinderen 36%.

Belastingdruk eenverdiener vergeleken met tweeverdiener

De belastingdruk voor een tweeverdienerhuishouden met twee kinderen en een huishoudinkomen van anderhalf keer minimumloon (minimumloon + ½ x minimumloon) is 4%. Bij een huishoudinkomen van anderhalf keer modaal (modaal + ½ x modaal) is de belastingdruk voor dit type huishouden 22% en bij 2,25 keer modaal (1½ x modaal + ¾ x modaal) is de belastingdruk 30%. De voorbeelden geven aan dat de belastingdruk van de tweeverdienerhuishoudens tussen die van de alleenstaande ouders en de eenverdienerhuishoudens ligt. Net als de alleenstaande ouder heeft een tweeverdienerhuishouden met jonge kinderen recht op inkomensafhankelijke combinatiekorting, wat de eenverdiener niet heeft, maar niet op de extra toeslag bovenop het kindgebonden budget die een alleenstaande ouder ontvangt. Omdat in een tweeverdienerhuishouden beide partners een inkomen verdienen waarover belasting geheven wordt, hebben beiden recht op heffingskortingen (algemene heffingskorting en arbeidskorting) die in de inkomstenbelasting van toepassing zijn. Bij de eenverdiener heeft de niet-werkende partner geen inkomen, en betaalt dus ook geen belasting. Wel heeft de niet-werkende partner, afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de werkende partner, recht op een deel van de algemene heffingskorting.

Ontwikkeling naar een belastingstelsel met heffing op individueel inkomen

De in de vorige paragraaf omschreven belastingdrukverschillen hebben mede te maken met de individualisering van de inkomstenbelasting. Een van de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse belastingstelsel is de sinds de jaren zeventig ingezette ontwikkeling naar een grotere mate van verzelfstandiging. Tot en met 1972 werden alle inkomensbestanddelen van een getrouwde vrouw nog aan haar man toegerekend. Sindsdien zijn stappen richting een meer individuele invulling van het belastingstelsel gezet. Belangrijke stappen hierin waren bijvoorbeeld de herziening van de Wet inkomstenbelasting in 2001, waar is gekozen voor verdere individualisering van het belastingstelsel met als doelstelling onder meer de bevordering van de emancipatie, economische zelfstandigheid en arbeidsparticipatie[3], en het besluit van het Kabinet Balkenende IV om de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner geleidelijk af te bouwen. Tegenwoordig wordt in beginsel het inkomen van beide partners individueel belast. Huishoudinkomen wordt nog wel als maatstaf voor draagkracht gebruikt waarop eventuele inkomensondersteuning, hoofdzakelijk via toeslagen, wordt gebaseerd.

Toch is de inkomstenbelasting niet helemaal individueel: er geldt bijvoorbeeld een keuzeregime voor partners ten aanzien van de verdeling van gemeenschappelijke inkomen (de eigen woning), persoonsgebonden aftrek en inkomen uit sparen en beleggen. Ook is het recht op sommige heffingskortingen deels afhankelijk van voorwaarden die niet individueel zijn, zoals bij de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Ten slotte geldt dat de mate waarin fiscale partners gebruik kunnen maken van hun heffingskortingen (deels) afhangt van het inkomen van de andere partner. Dit geldt voor de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

Dat de heffing in de inkomstenbelasting niet geheel op individueel inkomen gebaseerd is heeft verschillende redenen. Sommige uitzonderingen zijn erfenissen uit de tijd dat het nog niet gebruikelijk was dat beide partners werkten en economisch zelfstandig waren, zoals de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner. Andere uitzonderingen zijn bewuste keuzes om bepaalde specifieke doelen te bereiken. De inkomensafhankelijke combinatiekorting is hier een voorbeeld van. Deze regeling heeft als doelstelling de arbeidsparticipatie te vergroten middels een financiële stimulans voor de minstverdienende partner. De minstverdienende partner is in zijn of haar arbeidsaanbod in de regel namelijk vatbaarder voor financiële prikkels dan de meestverdienende partner.

Belastingdruk op individueel inkomen en huishoudinkomen

Een belangrijke reden om inkomstenbelasting te heffen op individueel inkomen is dat het de emancipatie, economische zelfstandigheid en arbeidsparticipatie bevordert. Het individuele stelsel van belastingheffing impliceert dat als de belastingdruk tussen huishoudens wordt vergeleken, er gekeken moet worden naar huishoudens waarbij de individuen eenzelfde inkomen hebben (bijvoorbeeld eenverdiener met modaal inkomen vergelijken met een tweeverdienerhuishouden waarbij allebei de partners modaal verdienen). Als immers de vergelijking op huishoudinkomen wordt gemaakt (eenverdiener modaal versus tweeverdiener ½ x modaal + ½ x modaal) kan het zijn dat een huishouden waarin twee partners acht of tien dagen moeten werken voor een inkomen wordt

[3] Kamerstuk 26 727, nr. 3.

vergeleken met een eenverdiener die hetzelfde bedrag in vier of vijf dagen verdient.

Als de belastingdruk van eenverdiener- en tweeverdienerhuishoudens met gelijke individuele inkomens wordt vergeleken ontstaat er een totaal ander beeld dan als er wordt gekeken naar gelijke huishoudinkomens. Zo is de belastingdruk voor een eenverdiener met twee kinderen en een modaal inkomen ongeveer 21%[4]. De belastingdruk voor een tweeverdieners huishouden met twee kinderen, waarbij beide partners een modaal inkomen hebben, is ongeveer 27%. Voor een eenverdiener die 2 x modaal verdient en twee kinderen heeft is de belastingdruk ongeveer 35%. Voor een tweeverdieners gezin met twee kinderen waarbij allebei de partners 2 x modaal verdienen is de belastingdruk ongeveer 39%. Bij een vergelijking van individuele inkomens ligt de belastingdruk voor tweeverdieners met kinderen dus juist hoger dan die van eenverdieners met kinderen.

Tabel 2. Vergelijking van belastingdruk tussen eenverdiener- en tweeverdienerhuishoudens met kinderen op basis van individuele inkomens

	Modaal (€ 36.000)	**2x Modaal (€ 72.000)**
Eenverdiener met kinderen	21%	35%
	2x Modaal (€ 72.000)	**4x Modaal (€ 144.000)**
Tweeverdiener met kinderen (partner werkt 3 dagen)	27%	39%

De invalshoek die wordt gekozen bij de vergelijking van de belastingdruk, vergelijking op individueel inkomen of huishoudinkomen, heeft veel invloed op de uitkomsten. Gegeven de keuze voor een stelsel waar de belastingheffing is gebaseerd op individueel inkomen, is het goed te verdedigen dat het vergelijken van huishoudens waarbij het individueel inkomen gelijk is de meest zuivere manier is. De gekozen invalshoek blijft echter primair een politieke keuze.

Oog voor een evenwichtige koopkrachtontwikkeling

De Nederlandse belastingheffing is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw steeds meer geïndividualiseerd met het oog op de emancipatie, economische zelfstandigheid en arbeidsparticipatie. Dit is indertijd een politieke keuze geweest waarvoor momenteel nog steeds een groot draagvlak bestaat. Het is niet de bedoeling om inkomenseffecten van ingezet beleid te compenseren, daar het bewuste politieke keuzes betreft. Het kabinet streeft echter wel naar een evenwichtige ontwikkeling van de koopkracht voor alle groepen. In dit licht houdt het kabinet de belastingdruk en koopkrachtontwikkeling van eenverdieners dan ook scherp in het oog.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

[4] Berekeningen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; cijfers wijken enigszins af van berekeningen van het CPB doordat de huishoudens wel gebruik maken van kinderopvang(toeslag) en de data recenter zijn.